

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за оперативната съвместимост на електронни системи за пътно таксуване и за улесняване на трансграничния обмен на информация за неплащане на пътни такси в Съюза“ (преработен текст)

[COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Докладчик: **Vitas MAČIULIS**

Консултация	Европейски парламент, 15.6.2017 г. Съвет на Европейския съюз, 20.6.2017 г.
Правно основание	член 91 от ДФЕС
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	2.10.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	18.10.2017 г.
Пленарна сесия №	529
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	183/1/1

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК решително подкрепя предложението на Европейската комисия от 31 май 2017 г. относно оперативната съвместимост на електронните системи за пътно таксуване, което има за цел да подобри разпоредбите в директивата на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. Практическата употреба на тези разпоредби през последните години показва, че много от тях не отговарят на съвременните изисквания.

1.2. Електронни системи за пътно таксуване вече са въведени в 20 държави членки на национално, регионално или местно равнище. Слабата оперативна съвместимост на системите на международно равнище обаче води до значителна загуба на приходи за държавите членки, както и до допълнителни разходи за преките ползватели на пътищата. ЕИСК насърчава държавите членки да се стремят към активно трансгранично сътрудничество при разработването на усъвършенствани механизми за пътно таксуване. Липсата на сътрудничество означава, че държавите членки по никакъв начин не могат да установят конкретните нарушители, ако техните превозни средства са регистрирани в чужбина.

1.3. ЕИСК изразява силна увереност, че следва да бъдат положени всички възможни усилия за въвеждане на единна електронна система за пътно таксуване в целия ЕС въз основа на съвременни технологии. ЕИСК подкрепя въвеждането на една опростена и гъвкава система на ниска цена, която бързо може да бъде разширявана, за да обхваща широк кръг от ползватели и пътни мрежи. Такава система би създала благоприятна основа за въвеждане на пътни такси без дискриминация според разпоредбите на законодателството относно евровинетката.

1.4. Не е необходимо бордовата апаратура (БА), която е ключов компонент на електронната система за пътно таксуване, да бъде едно физическо устройство. Възможно е да се използват множество физически или дистанционно свързани устройства, включително смартфони и таблети, които заедно изпълняват функциите на бордова апаратура. ЕИСК препоръчва да се насърчи разработването на специални ИТ приложения за тези цели, което би довело до значително намаляване на разходите за ползвателите на пътищата.

1.5. Някои държави членки вече използват различни технологии за събиране на пътни такси и за тях преминаването към единна система би било много скъпо. Поради това ЕИСК отправя препоръка към Европейската комисия да потърси гъвкави финансови, технически и правни инструменти, за да насърчи държавите членки да се стремят да интегрират различните съществуващи решения в една оперативна съвместима система. Включването на списък на технологиите, използвани в системи с бордова апаратура, в приложение към директивата също би улеснило намирането на по-бърз отговор на технологичното развитие и би помогнало за постигането на уеднаквяване.

1.6. ЕИСК подкрепя инициативата на Европейската комисия за въвеждане на един единствен договор с доставчика на европейската услуга за електронно пътно таксуване (ЕУЕПТ) за всички ползватели в ЕС. Това ще помогне за прилагането на по-прозрачни и лесни за ползване практики.

1.7. Това ще даде възможност за по-лесен и по-ефективен начин за събиране на неплатените такси за използване на пътищата от непочтени и некоректни ползватели на пътя независимо от тяхната държава на регистрацията. ЕИСК препоръчва Комисията да обмисли разширяването на обхвата на договорите, уреждащи използването на системата EUCARIS (Европейската информационна система за превозни средства и свидетелства за управление). Тази система вече осигурява инфраструктура и софтуер за държавите, което им позволява да обменят информация относно регистрацията на автомобили и свидетелствата за управление, като по този начин се подпомага борбата срещу кражбите на автомобили и измамите при регистрацията на превозни средства.

1.8. От решаващо значение са и социалните аспекти на предложението на Европейската комисия. В целия ЕС в сектора на автомобилния превоз на товари преобладават малките, средните и микропредприятията. Електронното събиране на пътни такси за частни автомобили е много чувствителен въпрос. В този случай решенията следва да бъдат внимателно балансирани.

2. Контекст и преглед на съществуващите схеми за пътно таксуване

2.1. През 2012 г. такси за ползване на пътищата са налагани на тежкотоварни превозни средства в 20 държави членки и на частни автомобили в 12 държави. Мрежата от пътища, за които се събира такса, беше с дължина от приблизително 72 000 км, като 60 % от нея бяха оборудвани с електронни системи за събиране на пътни такси, които са въведени на национално или местно равнище от началото на 90-те години на миналия век и за които са абонирани над 20 милиона ползватели на пътища. Специализираните съобщителни системи с малък обхват на действие (DSRC) са най-честото решение по отношение на електронното събиране на пътни такси. През последните 10 години са възприети и нови технологии, включително спътникови. В резултат на това в Европейския съюз едновременно съществуват редица различни и в повечето случаи оперативно несъвместими технологии.

2.2. Директива 2004/52/ЕО беше приета с цел преодоляване на това фрагментиране на пазара посредством създаването на европейска услуга за електронно пътно таксуване (ЕУЕПТ). Съгласно тази директива ЕУЕПТ трябваше да е на разположение на тежкотоварните превозни средства най-късно от октомври 2012 г. и да се предлага за всички видове превозни средства от октомври 2014 г.

2.3. С цел да се гарантира, че различните системи за таксуване са технологично съвместими и следователно могат да бъдат свързани с тази единна услуга за таксуване, в директивата се посочват три технологии, които може да се използват за електронно събиране на такси: микровълнови DSRC, спътникови (GNSS) и мобилни комуникации (GSM).

2.4. Понастоящем разпоредбите на Директива 2004/52/ЕО все още не са приложени изцяло на европейския пазар за пътно таксуване. Схемите за пътно таксуване не са еднородни — всяка държава членка и структура, която събира пътни такси, имат свой собствен законодателен контекст, цели за създаване на схема, местен контекст и условия на пътното движение.

2.5. В препоръките, които е отправял в многобройни предходни становища⁽¹⁾, ЕИСК подчерта важността на общите стандарти и трансграничната оперативна съвместимост като начин за гарантиране на ефикасността на трансграничния транспорт и развитието на ефективни ЕУЕПТ.

2.6. Основните схеми за таксуване в ЕС са:

2.6.1. Схеми за таксуване въз основа на изминатото разстояние: таксата се изчислява въз основа на изминатото от превозното средство разстояние и след това се коригира спрямо други параметри, характеризиращи превозното средство (общо тегло, брой на осите, клас емисии и др.). Това е най-често срещаната схема в ЕС и при нея се използват различни технически средства за пропорционално таксуване на превозни средства въз основа на реалното използване на пътната инфраструктура.

2.6.2. Схеми за таксуване за определен срок или схеми за винетно таксуване: таксата се изчислява въз основа на даден период от време и отново се коригира спрямо посочените по-горе характеристики на превозното средство. Подобни схеми са свързани с купуването на винетка, даваща разрешение за използване на дадена пътна мрежа за конкретен срок (един ден, един месец или цяла година). Таксата, която се заплаща, не зависи от действителното използване на пътната инфраструктура.

⁽¹⁾ ОВ С 32, 5.2.2004 г., стр. 36.
ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 85.
ОВ С 291, 4.9.2015 г., стр. 14.
ОВ С 173, 31.5.2017 г., стр. 55.
ОВ С 288, 31.8.2017 г., стр. 85.

2.6.3. Схеми за таксуване въз основа на достъп: таксата се прилага основно за градски райони и за специфична инфраструктура, където на ползвателя се налага такса за шофиране в съответната зона. Подобни схеми дават възможност за намаляване на движението и замърсяването в особено чувствителни части на града или в други силно застроени градски райони.

2.7. В ЕС се използват две основни технологии за операции по електронно пътно таксуване в схемите въз основа на изминато разстояние: позициониране чрез глобална навигационна спътникова система (GNSS) и специализирани съобщителни системи с малък обхват на действие (DSRC), които представляват микровълнова технология, работеща на честота 5,8 GHz, приета от Европейския комитет за стандартизация (CEN):

2.7.1. При технологията GNSS се използват данните за местоположението на превозното средство, получени от мрежа от спътници, и се измерва пропътуваното разстояние с цел да се определи таксата. Бордовата апаратура (БА) определя неговото местоположение и събира и обработва необходимата информация без помощта на апаратура, разположена на пътя. Това е най-удобната система, но и най-скъпата.

2.7.2. Технологията въз основа на специализирани съобщителни системи с малък обхват на действие (DSRC) се основава на двупосочна радио комуникация между фиксирана апаратура, разположена на пътя, и мобилно устройство (БА), инсталирано в превозното средство. Посредством подобна комуникация ползвателите на пътя (и техните превозни средства) се идентифицират от разположената на пътя инфраструктура с цел да се задейства плащането.

2.8. При схемите за таксуване въз основа на достъп се използва система за автоматично разпознаване на регистрационната табела. При тази технология се използват видео камери за четене на регистрационните табели на превозните средства. При нея не се изисква бордова апаратура и се използва не толкова скъпа апаратура, разположена на пътя.

2.9. В таблиците по-долу е направен преглед на различните системи за пътно таксуване, които се използват в различните държави — членки на ЕС:

2.9.1. Системи за таксуване на тежкотоварни превозни средства въз основа на изминато разстояние:

Схеми за пътно таксуване	Използвани технологии	Държава
Свободно движение	GNSS с автоматично разпознаване на регистрационната табела и/или DSRC	Унгария, Словакия, Белгия
Свободно движение	GNSS с инфрачервена технология и/или DSRC	Германия
Свободно движение	DSRC	Австрия, Обединено кралство (Дартфорд Кросинг), Полша, Португалия, Чешка република
Свободно движение	Автоматично разпознаване на регистрационната табела	Обединено кралство (Дартфорд Кросинг)
Свободно движение	Автоматично разпознаване на регистрационната табела и БА за DSRC	Португалия (A22, ..., A25)
Мрежа с места за таксуване	DSRC	Гърция, Ирландия, Испания, Италия, Обединено кралство, Полша, Португалия, Франция, Хърватия

2.9.2. Системи за таксуване на лекотоварни превозни средства въз основа на изминато разстояние:

Схеми за пътно таксуване	Използвани технологии	Държава
Свободно движение	DSRC/автоматично разпознаване на регистрационната табела	Португалия

Схеми за пътно таксуване	Използвани технологии	Държава
Отделни участъци с таксуване	DSRC/автоматично разпознаване на регистрационната табела	Австрия (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13, Brenner и S16 Arlberg)
Мрежа с места за таксуване	DSCR	Гърция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Полша, Португалия, Франция, Хърватия

2.9.3. Системи за таксуване на тежкотоварни превозни средства за определен срок:

Схеми за пътно таксуване	Използвани технологии	Държава
Винетка	Електронна евровинетка	Дания, Люксембург, Нидерландия, Швеция
Винетка	Електронна винетка	Латвия, Обединено кралство
Винетка	Стикер	България, Литва, Румъния

2.9.4. Системи за таксуване на лекотоварни превозни средства за определен срок:

Схеми за пътно таксуване	Използвани технологии	Държава
Винетка	Стикер	Австрия, България, Румъния (хартиена винетка), Словакия, Словения, Унгария (електронна винетка), Чешка република
Пътна такса с физическа ба-риера или свободно движение	DSRC, автоматично разпознаване на регистрационната табела — различно за различните схеми	Обединено кралство

2.9.5. Системи за пътно таксуване въз основа на достъп за всички превозни средства ⁽²⁾:

Схеми за пътно таксуване	Използвани технологии	Държава
Такса за достъп (такса кордон)	Автоматично разпознаване на регистрационната табела	Швеция (Стокхолм)
Такса за достъп (винетка)	Автоматично разпознаване на регистрационната табела	Обединено кралство (такса за задръстване в Лондон), Милано (такса за район В)

3. Посочване на основните проблеми

3.1. В съобщението си от август 2012 г. относно въвеждане на европейската услуга за електронно пътно таксуване (COM (2012) 474 final) Европейската комисия ясно посочва, че „неуспешното въвеждане на ЕУЕПТ и то в предвидения срок не е по технически причини“, а че по-скоро „се възпрепятства от липсата на сътрудничество между различните групи заинтересовани страни“ и от ограничените усилия на държавите членки. В своя доклад от април 2013 г. относно стратегия за въвеждане на услуга за електронно пътно таксуване и на система за винетни такси за леките частни превозни средства в Европа (A7-0142/2013) Европейският парламент възприе същата позиция и изрази „съгласието си с Комисията, че технологията за оперативни съвместими системи вече съществува“.

⁽²⁾ Проучване относно „Актуално състояние на електронните системи за пътно таксуване“, MOVE/D3/2014-259.

3.2. При повечето от системите за пътно таксуване от ползвателите на пътищата се изисква да инсталират бордова апаратура в своите превозни средства. Въпреки че някои системи предлагат трансгранична оперативна съвместимост, повечето нямат тази функционална характеристика. Това води до разходи и финансови тежести за ползвателите на пътищата, които трябва да оборудват превозните си средства с множество бордови апаратури, за да могат да се движат безпрепятствено в различни държави. Разходите понастоящем се изчисляват на 334 милиона евро годишно, като се очаква те да намалее до малко под 300 милиона евро годишно до 2025 г.

3.3. Постигната е известна трансгранична оперативна съвместимост, но в Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Обединеното кралство, Полша, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чешката република за плащане на пътните такси все още могат да се използват само националните бордови апаратури. Една от целите на законодателството в областта на ЕУЕПТ беше да се даде възможност за вграждане на бордови апаратури в други устройства в превозните средства, особено дигитални тахографи. Вграждането в тахографите не се оказва обещаващо.

3.4. Липсата на трансгранична оперативна съвместимост предполага и разходи за публичните органи, които трябва да набавят и обслужват дублиращи се бордови апаратури, които функционират на национално ниво, но не могат да бъдат използвани в чужбина. Само при една национална система, която установява местоположението на превозните средства чрез спътникова система за позициониране, еднократните разходи за набавяне на бордови апаратури възлизат на 120 милиона евро, а обслужването им — на 14,5 милиона евро годишно⁽³⁾.

3.5. Все още няма мащабни ЕУЕПТ и е постигнат съвсем слаб напредък по отношение на оперативната съвместимост. Доставчиците са изправени пред значителни бариери за навлизане на пазара, като например дискриминационно третиране от страна на публичните органи, дълги и променящи се процедури за получаване на одобрение и технически особености на местните системи, които не отговарят на установените стандарти. Подписани са едва няколко ограничени споразумения с участието на повече от една държава членка. Основните причини са:

3.5.1. На някои национални пазари съществуващият оператор на система за събиране на пътни такси заема привилегировано място. Това води до пречки в прилагането на хармонизирани практики без дискриминация за събиране на пътни такси в ЕС.

3.5.2. Законодателството в областта на ЕУЕПТ налага бариери: по-специално съществува изискване доставчиците на ЕУЕПТ да имат готовност да предлагат услугите си в целия Европейски съюз в рамките на 24 месеца;

3.5.3. В националните схеми за пътно таксуване трите технологии, позволени от законодателството в областта на ЕУЕПТ, се прилагат по съвсем различен начин, което затруднява и оскъпява постигането на трансграничната оперативна съвместимост.

3.6. В законодателството в областта на ЕУЕПТ липсват ефективни разпоредби за събирането на такси за превозни средства, регистрирани в друга държава — членка на ЕС. На някои места международното движение представлява значителен дял от общите приходи от системата за пътно таксуване, следователно ограничаването на неплащането на пътна такса от чуждестранните ползватели е сериозно предизвикателство. Държава членка, която с помощта на автоматични устройства за събиране на такси установи нарушение на пътното таксуване, не може да идентифицира нарушителя въз основа на регистрационната табела на превозното средство, когато то е регистрирано в чужбина. На равнището на ЕС няма правно основание за обмен на данни за регистрацията на превозните средства между държавите членки за целите на събирането на пътни такси. В резултат на това пропуснатите приходи на националните, регионалните и местните схеми за пътно таксуване възлизат на около 300 милиона евро годишно⁽⁴⁾.

3.7. Съществува огромна необходимост от насърчаване на обмена на информация относно неплащането на пътни такси на равнището на ЕС и от предоставяне на повече правомощия на различните органи за събиране на пътни такси с цел установяване на нарушителите и стартиране на процедура по събиране на таксите. По отношение на събирането на таксите държавите членки имат отговорност да докажат, че ползвателите на пътищата се третират еднакво, както и да гарантират, че санкциите се прилагат надлежно.

3.8. Смята се за прекомерно задължителното условие всички доставчици на ЕУЕПТ да покриват всички видове превозни средства и всяка област на пътно таксуване в Европа. Би било по-ефикасно, ако доставчиците на ЕУЕПТ са свободни да отговарят на изискванията на клиентите си, вместо да бъдат принудени да им налагат комплексна, но скъпа услуга.

⁽³⁾ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за оперативната съвместимост на електронни системи за пътно таксуване и за улесняване на трансграничния обмен на информация за неплащане на пътни такси в Съюза (преработен текст) COM(2017) 0280 final.

⁽⁴⁾ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за оперативната съвместимост на електронни системи за пътно таксуване и за улесняване на трансграничния обмен на информация за неплащане на пътни такси в Съюза (преработен текст) COM(2017) 0280 final.

3.9. Промените в директивата относно оперативната съвместимост и в решението относно ЕУЕПТ, които Комисията предлага, ще доведат до икономии за ползвателите на пътищата в размер на 370 милиона евро (нетна настояща стойност — ННС, за периода 2016—2025 г.). Повечето от тези промени ще бъдат в полза на сектора на тежкотоварните превозни средства, който се състои основно от МСП. Фирмите, стопанисващи пътни мрежи, ще реализират икономии, поради това, че не се налага снабдяването с дублиращи се бордови апаратури (48 милиона евро ННС) и ще получат допълнителни приходи от пътни такси благодарение на по-добри правила относно трансграничното събиране на такси (150 милиона евро на година). Доставчиците на ЕУЕПТ ще усетят намаляване на регулаторните тежести, свързани с навлизане на националните пазари (10 милиона евро като ННС при очаквана група от 12 доставчици на ЕУЕПТ). Освен това ще се разшири техният пазар с допълнителни приходи от 700 милиона евро годишно⁽⁵⁾.

4. Основни елементи на предложението на Комисията относно преработването на Директива 2004/52/ЕО

4.1. Подходящото трансгранично събиране на такси би било въведено, както следва:

4.1.1. Трябва да бъде въведен опростен автоматичен механизъм за обмен на информация между държавите членки. Ще бъдат приложени нови механизми и правни споразумения за справяне с проблема с укриването на данъци при трансгранично прилагане на таксите за изминат участък. Тази информация ще позволи на държавите членки да предприемат последващи действия относно случаите на неплащане на пътни такси от шофьори с чуждестранна регистрация.

4.1.2. Системата ще включва всички видове превозни средства и всички видове електронни системи за пътно таксуване, включително таксуване чрез видео камери.

4.2. Основните предложения по отношение на използваните технологии и третирането на лекотоварните превозни средства са следните:

4.2.1. Списъкът на технологиите е преместен в приложението към директивата. Това ще даде възможност за по-бърз и ефективен отговор на технологичния напредък.

4.2.2. Този списък на технологиите ще остане непроменен и ще може да се изменя в бъдеще само след задълбочено проучване, работа по стандартизация и др.

4.2.3. Комисията предлага разделяне на ЕУЕПТ за тежкотоварни превозни средства и лекотоварни превозни средства, като едната услуга да може да се предоставя независимо от другата.

4.2.4. Едно изключение ще позволява на доставчиците на ЕУЕПТ да предоставят на клиентите бордови апаратури за DSRC.

4.3. Определението за ЕУЕПТ ще бъде уеднаквено, като се предлагат някои пояснения:

4.3.1. Прави се пояснение, че ЕУЕПТ трябва да се предоставят от доставчици на ЕУЕПТ, а не от структурите, които събират пътните такси. На доставчиците на ЕУЕПТ ще бъде гарантиран равен достъп до пазара при равни условия с доставчиците на национални системи за пътно таксуване. Това ще увеличи за клиентите възможностите за избор на доставчици на услуги за таксуване. Държавите членки няма да бъдат задължени да осигурят разпространението на ЕУЕПТ до определен срок.

4.3.2. Не е необходимо бордовата апаратура (БА) да бъде едно физическо устройство, а може да се състои от няколко устройства, свързани физически или дистанционно, включително оборудване, което вече е инсталирано в моторното превозно средство, като например системи за навигация, които осигуряват всички функции на бордовата апаратура. Една и съща бордова апаратура следва да бъде приложима за всички системи за пътно таксуване, като заедно с фиксираните бордови апаратури може да се използват и преносими устройства, като например смартфони.

5. Възможни пречки по отношение на реализирането на предложението на Комисията

5.1. Постигането на трансгранична оперативна съвместимост би изисквало значителни административни усилия и би довело до значителни разходи поради правни, технически и експлоатационни различия в отделните национални схеми за пътно таксуване вследствие на използването на различни технологии.

5.2. Комисията следва да разгледа възможността за създаване на финансов механизъм за преодоляването на тези трудности. Отпускането на необходимите средства би насърчило държавите членки да направят националните си системи оперативно съвместими на европейско равнище.

5.3. Важно е услугите за електронно пътно таксуване да могат да бъдат разработени успоредно с националните, но е възможно доставчиците на ЕУЕПТ да се сблъскат с някаква форма на дискриминационно третиране от страна на публичните органи в държавите членки.

⁽⁵⁾ Работен документ на службите на Комисията — обобщена оценка на въздействието (SWD(2017) 191 final).

5.4. От решаващо значение са и социалните аспекти на предложението. В целия ЕС в сектора на автомобилния превоз на товари преобладават малките, средните и микропредприятията и се очаква влиянието върху тях да бъде положително. Възможно е разширяването на обхвата на прилагане, така че по-голям дял от пътната мрежа да подлежи на електронно таксуване за частни автомобили, да не бъде добре прието от обществеността и следователно решенията в този случай следва да бъдат балансирани много внимателно.

5.5. Разходите за ползвателите могат да бъдат намалени посредством активизиране на научните изследвания и разработването на технически и ИТ решения в електронните системи за пътно таксуване. Насърчаването на иновациите в тази област е ключов момент, върху който Европейската комисия следва да се съсредоточи.

Брюксел, 18 октомври 2017 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS
